

Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα

Του Τ. Κ. ΒΙΔΑΛΗ

Δ.Ν., Δικηγόρου

[ΤΕΥΧΟΣ 5/2003]

Εισαγωγή: το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας της δημοκρατίας

Ι. Η κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών αποτέλεσε τη σημαντικότερη καινοτομία της πρόσφατης αναθεώρησης του Συντάγματος. Αν οι μεταβολές στο πεδίο των δικαιωμάτων - ιδίως η ρητή αναγνώριση ορισμένων νέων δικαιωμάτων - συμβάλλουν περισσότερο στην ενίσχυση της ασφάλειας του δικαίου, παρά στη διαφοροποίηση των κανονιστικών συνεπειών του Συντάγματος[1], οι ανεξάρτητες αρχές σημαίνουν για την οργάνωση του κράτους μια ανατροπή της παραδοσιακής της ισορροπίας.

Είναι αλήθεια ότι οι αρχές δεν εμφανίσθηκαν ως «κεραυνός εν αιθρία». Η κατοχύρωσή τους ως συνταγματικών οργάνων κλείνει τη - δύσκολη - πρώτη περίοδο της καθιέρωσής τους από την κοινή νομοθεσία στο ελληνικό δίκαιο. Ήταν όμως, πολύ περισσότερο, και η επιβεβαίωση μιας διεθνούς τάσης που παρατηρείται τις τελευταίες ιδίως δεκαετίες στην εξέλιξη της δημοκρατίας[2].

Από καιρό ήταν σαφές ότι ο μείζων κίνδυνος για το πολίτευμα συμπυκνωνόταν στην «πλειοψηφική» εκδοχή του[3]. Η αρχή της πλειοψηφίας, από απλή τεχνική λήψης των αποφάσεων[4], σταδιακά ταυτίσθηκε με την ίδια τη δημοκρατία, υποβαθμίζοντας έτσι με δραστικό τρόπο το διαβουλευτικό στοιχείο της τελευταίας. Η παθολογία αυτή ευνοήθηκε βέβαια στην περίοδο της υπερδιόγκωσης της εκτελεστικής λειτουργίας καθ' όλον τον 20ο αιώνα[5].

Το φαινόμενο φαίνεται να αναπτύσσεται ακριβώς στην αντίθετη κατεύθυνση από την κλασική παρέκβαση στη δημοκρατία, δηλαδή την «αναρχία»[6]: εκεί, η έλλειψη σταθερών κανόνων οδηγεί σε μια ατέρμονα διαβούλευση που αποκλείει την «απόφαση», εδώ η διαβούλευση χάνει οριακά το νόημά της, εν όψει ενός «φετιχισμού» της αποτελεσματικότητας, μιας υπεροχής της πλειοψηφικής «απόφασης», ανεξάρτητα μάλιστα από το αν δικαιολογείται έλλογα το περιεχόμενο της τελευταίας.

Η πλειοψηφική εκδοχή της δημοκρατίας προξενεί ορισμένα χαρακτηριστικά συμπτώματα αλλοίωσης των θεσμών στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα, με πιο γνωστά τη μετάθεση του βάρους της θεσμικής αντιπαράθεσης από το δίπολο Βουλή / Κυβέρνηση στο δίπολο πλειοψηφία / μειοψηφία[7] και την ουσιαστική συγκέντρωση του όγκου της εξουσίας στον πρωθυπουργό[8].

Ωστόσο, ένα κρίσιμο στοιχείο ήλθε να προστεθεί σε αυτή την παθολογία, ιδίως τις τελευταίες δεκαετίες. Το στοιχείο αυτό οδήγησε τη λογική της «πλειοψηφικής» δημοκρατίας στα άκρα, αλλά με τίμημα που αποδεικνύεται μοιραίο. Γιατί εκείνο που συνέβη, ήταν να υπονομευθεί τελικά το ίδιο το - εμφανιζόμενο ως ισχυρό - πλεονέκτημα της αποτελεσματικότητας.

Συνοπτικά, θα μπορούσε να εντοπίσει κανείς την αιτία αυτής της απροσδόκητης εξέλιξης στον χαρακτηριστικό τρόπο που σχηματίζονται σήμερα οι πλειοψηφίες: με την καθοριστική, όσο και αναγκαία, μεσολάβηση των σύγχρονων μέσω μαζικής επικοινωνίας στη σχέση αντιπροσώπων / αντιπροσωπευομένων, σημειώθηκε αφ' ενός μια στροφή προς ένα πρότυπο

πολιτικής του «μέσου όρου», και αφ' ετέρου μια εντονότερη δέσμευση των αντιπροσώπων σε έναν περισσότερο ή λιγότερο διαμορφωμένο μηχανισμό lobbying[9].

Το μεν πρότυπο του «μέσου όρου», μακριά από ιδεολογικοπολιτικούς προσδιορισμούς και πολύ κοντά στη σημειολογία του «γενικά αποδεκτού» καταναλωτικού προϊόντος, αντιστοιχεί απόλυτα στις προσδοκίες μιας άμορφης κοινής γνώμης, μιας «σιωπηρής πλειοψηφίας» που ελκύεται από τον - αναγκαίο για την επιβίωσή τους στην ανοιχτή αγορά - πολυσυλλεκτισμό των μέσων. Η δε παρεπόμενη πρόσδεση στον μηχανισμό του lobbying αντιστοιχεί στην ανάγκη του αντιπροσώπου - κόμματος ή προσώπου - να ανταποκριθεί σε αυτή τη διαμεσολαβημένη μεν από τα ίδια τα μέσα μαζικής επικοινωνίας, αναπόφευκτη όμως, επαφή με την κοινή γνώμη.

Όσο και αν η προσαρμογή στο πρότυπο ενός ανώδυνου «μέσου όρου», δείχνει να εξασφαλίζει ένα ευρύ ακροατήριο και να υπόσχεται αυξημένο βαθμό νομιμοποίησης στο πρόσωπο του αντιπροσώπου, ο τελευταίος, ωστόσο, εμφανίζεται ουσιαστικά αποδυναμωμένος. Διότι, για να ανταποκριθεί στην εικόνα του «αποδεκτού» και να μην αποξενώσει ένα μέρος του πολυσυλλεκτικού ακροατηρίου του, ωθείται στο να αποφεύγει οριακές επιλογές σε κρίσιμα ζητήματα, επιλογές μοιραία «χρωματισμένες» από ιδεολογικοπολιτική άποψη: παρατηρεί, λοιπόν, κανείς ένα είδος «αυτοπεριορισμού», που - με τα σημερινά δεδομένα της πολιτικής επικοινωνίας - αντιστοιχεί σε έναν κίνδυνο απονομιμοποίησης.

Η «πλειοψηφική εκδοχή» του πολιτεύματος τείνει, έτσι, στο να αναιρεί οριακά την αποτελεσματικότητά του. Η αποφυγή της λήψης αποφάσεων σε κρίσιμους τομείς της κοινωνικής ζωής, εκεί μάλιστα που διακυβεύονται ατομικές ελευθερίες, δείχνει τα ακραία όρια της παθολογίας για την οποία γίνεται λόγος. Στο διαφαινόμενο αδιέξοδο, αυτής της «αμηχανίας»[10] για την ίδια τη διακυβέρνηση, οι σύγχρονες δημοκρατίες απάντησαν με τις ανεξάρτητες αρχές.

II. Εκείνο που έπρεπε να αντιμετωπισθεί με τη θεσμική αυτή καινοτομία ήταν ένα διαφαινόμενο κενό πολιτικής σε ορισμένους τομείς κρίσιμους για την δημόσια ζωή. Στους τομείς αυτούς, η κατασταλτική επέμβαση του δικαστή δεν θα ήταν ουσιαστικά σε θέση να ανατρέψει εκ των υστέρων τετελεσμένα αυτορύθμισης των εμπλεκόμενων συμφερόντων. Οι ανεξάρτητες αρχές κλήθηκαν να καλύψουν αυτό το κενό, δρώντας στο πλαίσιο της εκτελεστικής λειτουργίας[11], είτε πρόκειται για τη δύσκολη στάθμιση των συμφερόντων στα πεδία, π.χ., των ηλεκτρονικών μέσων μαζικής επικοινωνίας, της διαχείρισης προσωπικών δεδομένων ή του οικονομικού ανταγωνισμού[12] είτε πρόκειται για την αντιμετώπιση δυσλειτουργιών στον ίδιο τον κρατικό μηχανισμό[13]. Ωστόσο, μια τέτοια «ανανέωση» των θεσμών έχει το κόστος της.

Το κόστος αυτό, όπως σημειώθηκε στην αρχή της μελέτης, είναι κυρίως μια εντύπωση ανισορροπίας στο πολίτευμα: αν σε μια δημοκρατία, πέρα από τη θέσπιση, και η εκτέλεση των νόμων ανήκει επίσης σε εκείνους που, έστω με έμμεσο τρόπο, νομιμοποιούνται από το εκλογικό σώμα, τότε πώς νοείται ένα «ανεξάρτητο» όργανο; Πού λογοδοτεί, στο πλαίσιο ενός πολιτεύματος το ειδοποιό χαρακτηριστικό του οποίου είναι, σε τελική ανάλυση, ο έλεγχος και η λογοδοσία κάθε οργάνου;

Τα παραπάνω ερωτήματα δεν είναι απλώς θεωρητικά. Οι αμφιβολίες που δημιουργούν, επηρεάζουν άμεσα την πρακτική τόσο της οργάνωσης όσο και της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, προκαλούν τριβές στη σχέση τους με τα άλλα όργανα του κράτους, σε ορισμένες περιπτώσεις πυροδοτούν ευρύτερη πολιτική ένταση και, εν τέλει, αφήνουν το αποτύπωμά τους στο πεδίο της νομιμοποίησης: μια ισχυρή ή, αντίθετα, μια αδύναμη νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών έχει ως αφετηρία ακριβώς την αντιμετώπιση αυτών των ερωτημάτων.

III. Ήδη, πάντως, η αναθεώρηση του Συντάγματος δημιούργησε μια νέα πραγματικότητα στον σχετικό προβληματισμό. Η αναβάθμιση των αρχών στην ιεραρχία της έννομης τάξης αποτελεί πλέον θεσμικό δεδομένο: ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε να προσθέσει επί πλέον

όργανα στην εκτελεστική λειτουργία, τα οποία αφ' ενός θα αναδεικνύονται με ιδιαίτερη κοινοβουλευτική διαδικασία και αφ' ετέρου θα είναι «ανεξάρτητα», με ό,τι μπορεί να σημαίνει αυτός ο όρος. Έτσι, στο νέο άρθρο 101 Α Σ. προβλέπεται:

1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει.

2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής.

3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Η νέα πραγματικότητα οδηγεί, ωστόσο, μοιραία σε έναν ευρύτερο προβληματισμό για τη ίδια τη λογική του πολιτεύματος: διότι, αν κάτι φάνηκε να κλονίσθηκε από τις ανεξάρτητες αρχές, αυτό δεν ήταν τίποτε λιγότερο από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

Στη μελέτη που ακολουθεί, θα υποστηριχθεί ότι η συνταγματική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών αποκαλύπτει την υπεροχή της ουσιαστικής έννοιας της διάκρισης των λειτουργιών, απέναντι στην τυπική έννοια. Υπεροχή, μάλιστα, ιδίως ως προς την εκδοχή της τελευταίας που θα συναρτούσε κάθε χωριστή λειτουργία όχι με οποιαδήποτε, αλλά με συγκεκριμένα κρατικά όργανα. Με τον τρόπο αυτόν αποδεικνύεται ότι οι ανεξάρτητες αρχές είναι συμβατές με τη λογική του πολιτεύματος. Έως σήμερα, η αντιπαράθεση ουσιαστικής και τυπικής έννοιας της διάκρισης των λειτουργιών δεν ήταν θεσμικά ορατή: οι δύο έννοιες συμβάδιζαν. Ήδη, με το νέο άρθρο 101 Α Σ. - αλλά και τις άλλες συνταγματικές διατάξεις που αφορούν τις επί μέρους ανεξάρτητες αρχές^[14] - υπάρχει ένας ισχυρός θεσμικός λόγος διαφοροποίησης των δυνατών προσεγγίσεων του άρθρου 26 Σ.

Η υπεροχή της ουσιαστικής αντίληψης αποκαλύπτεται σε δύο επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο η αντιπαράθεση με την τυπική αντίληψη περιορίζεται στον σκοπό της διάκρισης των λειτουργιών (1). Στο δεύτερο, η προβληματική είναι περισσότερο σύνθετη, καθώς η τυπική αντίληψη θα επικαλεσθεί μια άλλη οργανωτική βάση του πολιτεύματος, την κοινοβουλευτική αρχή, για να αποφύγει το αδιέξοδο (2).

1. Η αντιπαράθεση στο πεδίο της διάκρισης των λειτουργιών

Πώς ορίζονται οι δύο αντιπαρατιθέμενες αντιλήψεις της διάκρισης των λειτουργιών; Η ουσιαστική αντίληψη αντιλαμβάνεται την τελευταία ως μια λειτουργική κατανομή της ενιαίας κρατικής εξουσίας που αποβλέπει στην αποτροπή της κατάχρησής της από οποιονδήποτε την ασκεί. Ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται με τον αμοιβαίο έλεγχο των οργάνων στα οποία έχει κατανεμηθεί η εξουσία. Η τυπική αντίληψη, πάλι, επικαλείται επί πλέον ένα τεκμήριο για την αποτελεσματική επιδίωξη του σκοπού αυτού: διάκριση των λειτουργιών υπάρχει, εφ' όσον υπάρχει διάκριση των οργάνων στα οποία ανατίθεται ιδιαίτερο «μέρος» της κρατικής εξουσίας^[15].

Έως αυτό το σημείο οι δύο αντιλήψεις συμβαδίζουν. Αν όμως, αναλύοντας την τυπική αντίληψη, η «διάκριση» των οργάνων σημαίνει και τον «προκαθορισμό» τους, τότε τα πράγματα διαφοροποιούνται. Εκεί, οι δύο αντιλήψεις αποκλίνουν. Παρακάτω αναλύεται η επιχειρηματολογία της τυπικής αντίληψης και οι συνέπειές της στο παράδειγμα των ανεξάρτητων αρχών (α), επιχειρηματολογία η οποία, στη συνέχεια, αντικρούεται από τη σκοπιά της ουσιαστικής εκδοχής της διάκρισης των λειτουργιών, με την επαναφορά στο προσκήνιο του σκοπού της τελευταίας (β).

α) Η τυπική αντίληψη στο πεδίο της διάκρισης των λειτουργιών

Δύο είναι, κατά βάση, οι αφετηριακές θέσεις που θα μπορούσε να επικαλεσθεί, εν προκειμένω, η τυπική αντίληψη. Πρώτον, ότι το κλασικό τριμερές σχήμα της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής λειτουργίας, όχι μόνον ιστορικά αλλά και λογικά περιλαμβάνει *κάθε δυνατή έκφραση της κρατικής εξουσίας: καμία τέτοια εξουσία δεν μπορεί να νοηθεί έξω από το σχήμα αυτό*. Δεύτερον - και κυρίως - ότι, επί πλέον, *διάκριση των λειτουργιών επιτυγχάνεται, τελικά, με τον προκαθορισμό συγκεκριμένων και όχι γενικά με τη διάκριση των οποιωνδήποτε οργάνων*. Άρα «διάκριση των λειτουργιών» υπάρχει, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ελληνικού Συντάγματος, μόνον εφ' όσον η κάθε λειτουργία ασκείται αποκλειστικά από τα όργανα που ορίζονται εκεί.

Οι συνέπειες αυτών των θέσεων οδηγούν σε αδιέξοδο την ιδέα των ανεξάρτητων αρχών. Διότι μόνον με δύο τρόπους μπορεί να νοηθεί η «ανεξαρτησία» των τελευταίων: είτε αν υπάρξει κάποιο «υπόλοιπο» χώρου της κρατικής εξουσίας εκτός των τριών λειτουργιών, όπου θα εντάσσονταν οι αρχές, είτε αν, στο πλαίσιο των τριών λειτουργιών, υπάρξει περιθώριο περαιτέρω κατανομής της εξουσίας και σε άλλα όργανα πέρα από εκείνα που ήδη την μοιράζονται. Σύμφωνα όμως με τα παραπάνω, μια ανεξάρτητη αρχή, αφ' ενός, δεν είναι λογικά δυνατόν να τοποθετείται «εκτός» των τριών λειτουργιών προκειμένου να επιβεβαιώσει την ανεξαρτησία της και, αφ' ετέρου, εφ' όσον ενταχθεί σε κάποια από τις τρεις λειτουργίες - κατά τα φαινόμενα στην εκτελεστική - θα υπόκειται αναγκαστικά στα προκαθορισμένα όργανα, που εξ ορισμού ασκούν την τελευταία και ορίζονται δεσμευτικά στο άρθρο 26 Σ.: κάτι τέτοιο, όμως, θα σήμαινε απλώς ότι η αρχή δεν είναι «ανεξάρτητη».

Η αντίληψη αυτή καταλήγει λογικά σε μια ριζική αμφισβήτηση της ίδιας της αναθεώρησης του Συντάγματος. Πράγματι, αφού κατά τη διατύπωση του άρθρου 26 Σ. η εκτελεστική λειτουργία ανατίθεται στην Κυβέρνηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, δεν υπάρχουν άλλα περιθώρια για την αναγνώριση ανεξάρτητων αρχών στο πλαίσιο της εν λόγω λειτουργίας, παρά μόνον αν αλλάξει αυτή η πρόβλεψη. Αν όμως κάθε μορφή κρατικής εξουσίας εντάσσεται κατ' ανάγκη στο τριμερές σχήμα - σύμφωνα με την πρώτη από τις παραπάνω θέσεις - ένα τέτοιο διάβημα θα σήμαινε σε τελική ανάλυση ότι ανατρέπεται συνολικά ο κανόνας της διάκρισης των λειτουργιών και ότι το πολίτευμα υπακούει σε κάποια άλλη οργανωτική λογική. Τούτο όμως θα παραβίαζε τον κανόνα της διάταξης 110 Σ., κατά τον οποίον το άρθρο 26 δεν μπορεί να αναθεωρηθεί. Το τελικό συμπέρασμα θα ήταν βέβαια ότι η αναγνώριση των ανεξάρτητων αρχών στο Σύνταγμα - αν ο όρος «ανεξάρτητες» δεν ήταν ψευδεπίγραφος - αποτελεί μια κραυγαλέα περίπτωση καταστρατήγησης του τελευταίου από την αναθεωρητική Βουλή.

β) Η επιμονή στον σκοπό ως αντίκρουση της τυπικής αντίληψης

Όπως ήδη ειπώθηκε, η ουσιαστική αντίληψη της διάκρισης των λειτουργιών συγκεντρώνει την προσοχή στον σκοπό της τελευταίας: εκείνο που ενδιαφέρει είναι ο *αμοιβαίος έλεγχος* των λειτουργιών, ώστε να εμποδίζεται η κατάχρηση της εξουσίας.

Υπό το πρίσμα αυτό, θα πρέπει να αποδεχθεί κανείς εν μέρει την πρώτη θέση της τυπικής αντίληψης που επισημάνθηκε παραπάνω.

Πρώτον, ανεξάρτητα από το αν πρέπει να υιοθετηθεί ένα τριμερές ή άλλο σχήμα, πάντως σε αυτό εντάσσεται λογικά το σύνολο της κρατικής εξουσίας. Διότι, αν υποθεθεί ότι υπάρχουν «αδέσποτες» εκφράσεις της κρατικής εξουσίας που δεν περιλαμβάνονται στην οποιαδήποτε κατανομή των λειτουργιών, τότε επανέρχεται ο κίνδυνος της κατάχρησης^[16]. Άρα, η οποιαδήποτε κατανομή σε έναν αριθμό λειτουργιών έχει πάντως νόημα μόνο για το «όλον» της κρατικής εξουσίας και όχι για ένα «μέρος» της, έστω και αν αυτό το μέρος είναι το μεγαλύτερο^[17].

Δεύτερον, αποδεκτή είναι, επίσης, η αναγκαία *διάκριση των οργάνων* που αναλαμβάνουν τις κρατικές λειτουργίες, αφού τη διάκριση αυτή προϋποθέτει λογικά ο έλεγχος μεταξύ εκείνων που ασκούν την εξουσία, ώστε να αποτρέπεται η κατάχρησή της. Εν προκειμένω,

έχει βέβαια επισημανθεί η *σχετικότητα* της ίδιας της διάκρισης των λειτουργιών, εξ αιτίας, ιδίως, του φαινομένου της πολύπλευρης διασταύρωσης των τελευταίων, της άσκησης δηλαδή διαφορετικών λειτουργιών από το ίδιο όργανο^[18]. Η επισημάνση αυτή δεν οδηγεί, πάντως, σε μια ριζική αμφισβήτηση της διάκρισης των λειτουργιών ως οργανωτικής βάσης του πολιτεύματος: από την ιδιαίτερη σκοπιά του συνταγματικού δικαίου, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών - και η διάκριση των οργάνων ως αναγκαία προϋπόθεσή της - *ισχύουν απόλυτα*, όσο δεν ορίζει ρητά κάτι διαφορετικό, για ειδικές περιπτώσεις, το ίδιο το Σύνταγμα.

Ωστόσο, πέρα από τα δύο αυτά αναγκαία στοιχεία για την αποτροπή της κατάχρησης της εξουσίας, το «κάτι» παραπάνω της τυπικής αντίληψης, δηλαδή ο *προκαθορισμός των οργάνων* που ασκούν τις κρατικές λειτουργίες δεν φθάνει να δικαιολογηθεί από τον σκοπό της διάκρισης των λειτουργιών. Πράγματι, η αναγκαία διάκριση των οργάνων *δεν ταυτίζεται* κατ' ανάγκη με την ανάθεση των «τμημάτων» της κρατικής εξουσίας σε *συγκεκριμένα* όργανα. Τούτο, διότι, από λογική άποψη, *ούτε ο αριθμός ούτε η αρμοδιότητα των οργάνων που ασκούν μια συγκεκριμένη λειτουργία εμποδίζουν a priori τον έλεγχο των τελευταίων από τα όργανα των άλλων λειτουργιών*. Το κρίσιμο ζήτημα είναι η εξασφάλιση του ελέγχου, ώστε να αποτρέπεται η κατάχρηση της εξουσίας. Εφ' όσον υπάρχει αυτή η συνθήκη, δεν μπορεί να αποκλεισθεί η περίπτωση να ανατίθεται σε ένα ή σε περισσότερα όργανα, *καθιερωμένα ή νέα*, το «τμήμα» της εξουσίας που ανήκει σε κάθε επί μέρους κρατική λειτουργία.

Υπό την έννοια αυτή, δεν μπορεί βάσιμα να αμφισβητηθεί η ένταξη και των ανεξάρτητων αρχών στην εκτελεστική λειτουργία, ως οργάνων που δεν υπόκεινται σε άλλου είδους έλεγχο πέρα από εκείνον των οργάνων των άλλων λειτουργιών του κράτους, δηλαδή της νομοθετικής και της δικαστικής: η «ανεξαρτησία» των αρχών νοείται, έτσι, *μόνον απέναντι στα άλλα - όμως, σε όλα τα άλλα - όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας*.

2. Η αμφισβήτηση των ανεξάρτητων αρχών στο πεδίο της κοινοβουλευτικής αρχής

Αν παραμείνει κανείς απλώς στο πεδίο της διάκρισης των λειτουργιών, η τυπική αντίληψη φαίνεται να «υπερβαίνει τα εσκαμμένα». Ωστόσο, το ζήτημα δεν εξαντλείται με τον περιορισμό της προβληματικής στο εν λόγω πεδίο. Γιατί, πέρα από την παραπάνω επιχειρηματολογία, η τυπική αντίληψη μπορεί να προβάλλει έναν πρόσθετο λόγο για να αμφισβητήσει τις ανεξάρτητες αρχές. Ο λόγος αυτός θεμελιώνεται σε μια άλλη οργανωτική βάση του πολιτεύματος, την *κοινοβουλευτική αρχή (α)*. Αποδεικνύεται όμως ότι μόνον η περιοριστική πρόσληψη της τελευταίας θα διέσωζε μια τέτοια επιχειρηματολογία (β).

α) Η «προνομιά» κοινοβουλευτικά κυβέρνηση

Ακόμη και αν η τυπική αντίληψη συμφωνήσει ότι εκείνο που έχει σημασία είναι η εξυπηρέτηση του σκοπού της αποφυγής κατάχρησης της εξουσίας με τον αμοιβαίο έλεγχο των λειτουργιών, μπορεί παρ' όλα αυτά να επισημάνει ότι δεν αρκεί εν προκειμένω οποιοσδήποτε έλεγχος. Ο έλεγχος αυτός πρέπει να είναι *ένας και συγκεκριμένος*, διότι έτσι επιβάλλει η κοινοβουλευτική αρχή, η οποία διέπει επίσης το πολίτευμα.

Αν η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών αφήνει να εννοηθεί ότι ο αμοιβαίος έλεγχος ασκείται μεταξύ ισότιμων κατ' αρχήν οργάνων του κράτους, η κοινοβουλευτική αρχή ανατρέπει αυτή την εντύπωση, καθιερώνοντας μια *ιεραρχική σχέση* μεταξύ των τελευταίων^[19]. Ειδικά στη σχέση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας, το κύριο όργανο της πρώτης, η Βουλή, υπερέχει του αντίστοιχου οργάνου της δεύτερης, της κυβέρνησης: η κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής, αλλά και να λογοδοτεί στην τελευταία, για να ασκεί τις αρμοδιότητές της.

Η σχέση εμπιστοσύνης / λογοδοσίας, χαρακτηριστική του κοινοβουλευτικού συστήματος διακυβέρνησης, από ιστορική άποψη τουλάχιστον, φαίνεται να αρμόζει αποκλειστικά στα δύο αυτά όργανα του κράτους. Η κυβέρνηση φαίνεται να έχει αποκλειστικά το «προνόμιο» να νομιμοποιείται άμεσα από τη Βουλή και, κατέχοντας τον νομιμοποιητικό αυτό «τίτλο», να

ασκεί - με τη σύμπραξη του, ανεύθυνου πάντως, αρχηγού του κράτους - αποκλειστικά την εκτελεστική λειτουργία.

Η κατά τέτοιον τρόπο νοούμενη «προνομιούχα» θέση της κυβέρνησης φαίνεται να ενισχύεται από ένα επί πλέον επιχειρήμα «δημοκρατικής νομιμοποίησής» της: αν, σε τελική ανάλυση, «ο λαός ψηφίζει κυβέρνηση», μήπως τούτο δεν αρκεί για να εξηγηθεί η αποκλειστική άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας από αυτήν; Να επιβεβαιωθεί, δηλαδή, ότι ο έλεγχος της νομοθετικής προς την εκτελεστική λειτουργία νοείται, εν όψει της κοινοβουλευτικής αρχής, *ως ένας και μοναδικός*, ασκείται δε από τη Βουλή *μόνον* προς την κυβέρνηση, που άρα πρέπει να συγκεντρώνει την ευθύνη για το σύνολο των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής λειτουργίας;

Από άλλον δρόμο λοιπόν, καταλήγει κανείς για μία ακόμη φορά στο ότι η τυπική αντίληψη της διάκρισης των λειτουργιών, επιμένοντας ότι η κρατική εξουσία μπορεί να κατανέμεται *μόνον* σε προκαθορισμένα και όχι σε νέα όργανα, είναι εκείνη που στην πραγματικότητα συμβιβάζεται με τη συνολική λογική του πολιτεύματος.

β) Παίρνοντας σοβαρά την κοινοβουλευτική αρχή

Είναι, άραγε, θεμιτή μια τέτοια προσέγγιση της κοινοβουλευτικής αρχής; Η απάντηση και πάλι είναι αρνητική. Διότι και εν προκειμένω πρέπει να διακρίνει κανείς τον σκοπό αυτής της οργανωτικής βάσης του πολιτεύματος: *να ασκεί η Βουλή τον έσχατο έλεγχο απέναντι σε οποιοδήποτε άλλο όργανο του κράτους.*

Αν έτσι εκφράζεται η υπεροχή της Βουλής στο πολίτευμα, *ως του μόνου άμεσα νομιμοποιούμενου από το εκλογικό σώμα οργάνου*, τίποτε δεν φαίνεται να δικαιολογεί έναν περιορισμό του ελέγχου αποκλειστικά στην κυβέρνηση, και αντίστοιχα την συγκέντρωση της ευθύνης για την εκτελεστική λειτουργία στην τελευταία. Αν, υποθετικά, η Βουλή έχει τη δυνατότητα να ελέγχει *άμεσα* και με την επιφύλαξη επιβολής *κυρώσεων* οποιοδήποτε άλλο όργανο του κράτους, τότε η κοινοβουλευτική αρχή και πάλι επιβεβαιώνεται. *Το κρίσιμο είναι η Βουλή να μπορεί να έχει μια τέτοια δυνατότητα, όχι να απευθύνεται ο έλεγχος κατ' ανάγκη σε ένα και μοναδικό όργανο - οιονεί «προνομιούχο συνομιλητή» της - δηλαδή την κυβέρνηση.* Θα αποτελούσε σε τελική ανάλυση *περιορισμό* της κοινοβουλευτικής αρχής, αν όλοι οι δρόμοι του ελέγχου των οποιωνδήποτε οργάνων του κράτους «περνούσαν», υποχρεωτικά για τη Βουλή, μέσα από την κυβέρνηση^[20]. Έτσι, όταν η Βουλή αναδεικνύει χωρίς τη μεσολάβηση άλλου οργάνου τις ανεξάρτητες αρχές, όπως ορίζει το άρθρο 101 Α Σ., της παρέχεται ακριβώς και η αντίστοιχη δυνατότητα *άμεσου ελέγχου* τους, σύμφωνα με την κοινοβουλευτική αρχή^[21].

Ο σκοπός της κοινοβουλευτικής αρχής - η υπεροχή της Βουλής απέναντι σε οποιοδήποτε άλλο όργανο του κράτους - προκύπτει από το γεγονός ότι, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου συστήματος διακυβέρνησης, η νομιμοποίηση οποιουδήποτε άλλου κρατικού οργάνου - συμπεριλαμβανομένης της κυβέρνησης - είναι *ασθενέστερη*, αφού *μόνον* τη Βουλή αναδεικνύει άμεσα το εκλογικό σώμα. Το επιχειρήμα της «δημοκρατικής νομιμοποίησής» της κυβέρνησης που προαναφέρθηκε, αγνοεί τελικά αυτή τη «γεωμετρία» του πολιτεύματος, *παρακάμπτοντας μοιραία την ίδια την κοινοβουλευτική αρχή.* Γιατί ένα από τα δύο θα πρέπει να συμβαίνει: είτε «ο λαός ψηφίζει κυβέρνηση», οπότε όμως δεν είναι νοητή καμία υπεροχή της Βουλής απέναντι στην τελευταία, είτε «ο λαός ψηφίζει Βουλή», οπότε, κατά τα παραπάνω, δεν υπάρχει λόγος ο κοινοβουλευτικός έλεγχος να συγκεντρώνεται αποκλειστικά στην κυβέρνηση. Όσο δέχεται κανείς τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, ισχύει βέβαια το τελευταίο.

Συμπεράσματα

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτουν δύο συμπεράσματα. Ένα γενικότερο, για τη λογική του πολιτεύματος: η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, αποσκοπώντας στην αποτροπή της κατάχρησης της εξουσίας, προϋποθέτει την κατανομή της τελευταίας σε *διαφορετικά μεν όχι όμως και σε προκαθορισμένα* όργανα. Τούτο σημαίνει, κυρίως, ότι και

νέα όργανα μπορούν να αναλάβουν την άσκηση αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο κάθε λειτουργίας, χωρίς απαραίτητα να εξαρτώνται από άλλα όργανα της ίδιας λειτουργίας.

Και ένα ειδικότερο συμπέρασμα για τις ανεξάρτητες αρχές: ο αναθεωρητικός νομοθέτης είχε πράγματι τη δυνατότητα να κατοχυρώσει ο ίδιος, ή και να επιτρέψει στον κοινό νομοθέτη να θεσπίσει, ανεξάρτητες από την κυβέρνηση αρχές, στο πλαίσιο της εκτελεστικής λειτουργίας, εν όψει της προεκτεθείσας ουσιαστικής αντίληψης της διάκρισης των λειτουργιών. Με την πρωτοβουλία αυτή *δεν επρόκειτο να θιγεί το μη αναθεωρήσιμο άρθρο 26 Σ., στο μέτρο που δεν θα είχε αναιρεθεί ο σκοπός του, δηλαδή ο αμοιβαίος έλεγχος των κρατικών λειτουργιών, ώστε να αποτρέπεται η κατάχρηση της εξουσίας.*

Η ομαλή ένταξη των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα προϋποθέτει, πάντως, την ανάπτυξη των εγγυήσεων τήρησης της κοινοβουλευτικής αρχής και στην περίπτωση τους. Η υπεροχή της Βουλής είναι αναγκαίο να επιβεβαιώνεται με την πρόβλεψη στον Κανονισμό της ενός συστήματος *άμεσου κοινοβουλευτικού ελέγχου* επί των αρχών, *την αποτελεσματικότητα του οποίου μπορεί να εγγυηθεί μόνον η απειλή μιας κύρωσης ανάλογης προς την άρση της εμπιστοσύνης από την κυβέρνηση: η Βουλή θα πρέπει αφ' ενός να μπορεί να ελέγχει απ' ευθείας[\[22\]](#) *και, αφ' ετέρου, ιδίως σε ακραίες περιπτώσεις παραβίασης της νομιμότητας, ακόμη και να παύει τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών πριν από την συμπλήρωση του χρόνου της θητείας τους[\[23\]](#).**

*

Τι θα συμβεί αν η ανάθεση ύλης της εκτελεστικής λειτουργίας σε ανεξάρτητες αρχές υπερβεί ένα όριο που θα απαξιώνει τον ίδιο τον θεσμό της κυβέρνησης; Υπάρχει άραγε κάποιο θεσμικό «ένστικτο αυτοσυντήρησης» των κυβερνήσεων; Γιατί, αν το Σύνταγμα κατοχυρώνει, προς το παρόν, μόνον ορισμένες αρχές, τίποτε δεν αποκλείει την ενίσχυση του φαινομένου στο μέλλον[\[24\]](#), όσο το απαιτεί η ανάγκη της λήψης συγκεκριμένων - αλλά και πολιτικά «οδυνηρών» - αποφάσεων. Ωστόσο, όσο επιβεβαιώνεται ο κυρίαρχος ρόλος της Βουλής, όπως περιγράφηκε προηγουμένως, ό,τι και αν συμβεί στους κόλπους της εκτελεστικής λειτουργίας δεν θίγει το πολίτευμα[\[25\]](#). Αυτό είναι και το κρίσιμο.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Βλ. σχετ. Τ. Κ. ΒΙΔΑΛΗ, «Νέα δικαιώματα στο Σύνταγμα: ένας απολογισμός» στον τόμο: «Το νέο Σύνταγμα. Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001» επιμ. Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Ξ. Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗ, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2001, σ. 75-76.[\[1\]](#)
2. Πρβλ., π.χ., Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 2002, σ. 218 - 219, όπου και παρουσίαση της σχετικής, ελληνικής ιδίως, βιβλιογραφίας.[\[2\]](#)
3. Για την ελληνική περίπτωση ειδικά βλ. ΑΡ. Ι. ΜΑΝΕΣΗ, Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα. Αναζητώντας μια δύσκολη νομιμοποίηση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1987, σ. 33 επ. και, από τις πιο πρόσφατες μελέτες, Κ. Γ. ΜΑΥΡΙΑ, Συνταγματικό δίκαιο. Θεωρία του Κράτους - Πολίτευμα - Λειτουργίες του Κράτους, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 2000, σ. 314 - 315.[\[3\]](#)
4. Βλ. ιδίως Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, Συνταγματικό Δίκαιο ΙΙ. Οι λειτουργίες του κράτους. Πανεπιστημιακές παραδόσεις τ. α', Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1980, σ. 117 επ. (και τους κλασικούς συγγραφείς που παραπέμπονται εκεί).[\[4\]](#)
5. Για το φαινόμενο αυτό βλ. π.χ. Αντ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1994, σ. 258 επ., Φ.Κ. ΒΑΣΙΛΟΓΙΑΝΝΗ, Η κρίση του νόμου. Κοινωνικοί και πολιτικοί προσδιορισμοί, σε: Θ. Κ. ΠΑΠΑΧΡΙΣΤΟΥ (επιμ.),

Νεοφιλελευθερισμός - Δίκαιο. Μια κριτική προσέγγιση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1991, σ. 32 - 33.[\[5\]](#)

6. Κατά την κλασική αριστοτελική κατάταξη των πολιτευμάτων, η παρέκβαση της δημοκρατίας («πολιτείας») είναι η αναρχία («δημοκρατία»). Βλ. ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΟΥΣ, Πολιτικά Γ', 1279b.[\[6\]](#)

7. Βλ. π.χ. Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, Συνταγματικό Δίκαιο Τ. Β': Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, Β' έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1993, σ. 109 επ., όπου πάντως η μετάθεση αυτή δεν αξιολογείται αρνητικά.[\[7\]](#)

8. Βλ. π.χ. ΜΑΝΕΣΗ, Η εξέλιξη (ό.π.), σ. 49 επ., 52 - 53. Πρβλ. όμως και Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, «Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος και οι σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού», ΤοΣ Η' 1982, σ. 379 επ., 400 επ., όπου το φαινόμενο αξιολογείται θετικά στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος.[\[8\]](#)

9. Για τη λειτουργία του lobbying στη φιλελεύθερη δημοκρατία βλ. γενικά Α. R. BALL - B. GUY PETERS, Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση - Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη, 6η έκδοση, Παπαζήσης, Αθήνα 2001, σ. 194 επ., ιδίως σ. 205 επ. Για την πιο προωθημένη μορφή της διαμεσολαβητικής λειτουργίας των lobbies που παρατηρείται στις ΗΠΑ βλ. π.χ. L. COHEN - TANUGI, Le droit sans l' Etat. Sur la démocratie en France et en Amérique, Paris 1985, σ. 144 επ. και ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, La metamorphose de la démocratie, Paris 1989, σ. 47. Για τον ρόλο των μέσων μαζικής επικοινωνίας ως πηγής κρίσης του αντιπροσωπευτικού συστήματος βλ. Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, «Ιστορική πορεία και μέλλον της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας στην Ευρώπη» (1995), σε: Μελέτες Ι, 1975 - 1995. Δημοκρατία, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1996, σ. 340 - 341 και πρβλ. Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1991, σ. 310.[\[9\]](#)

10. Βλ. τον όρο αυτόν στον ΒΕΝΙΖΕΛΟ, (ό.π. , σ. 219).[\[10\]](#)

11. Βλ. γεν. για το πρόβλημα της ένταξης των ανεξάρτητων αρχών στις λειτουργίες του κράτους, όπως αντιμετωπίζεται σε άλλες έννομες τάξεις (Γαλλία, ΗΠΑ), Ν. Δ. ΚΟΥΛΟΥΡΗ, «Οι “ανεξάρτητες διοικητικές αρχές”»: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα», Διδικ 5, 1993, σ. 1153 επ., ιδίως 1156 επ. Την ένταξη των αρχών στο πλαίσιο της εκτελεστικής λειτουργίας υιοθετεί ιδίως το γαλλικό πρότυπο [βλ. ΚΟΥΛΟΥΡΗ, (ό.π.), σ. 1157 - 1158]. Για τις ιδιαιτερότητες της νομικής φύσης των ανεξάρτητων αρχών, στο πλαίσιο πάντως της εκτελεστικής λειτουργίας, πρβλ. ΙΦ. Κ. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, «Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999», ΤοΣ 25, 1999, σ. 545 επ. Αντίθετος με την ένταξη στην εκτελεστική λειτουργία - αλλά και γενικά στο σχήμα της διάκρισης των λειτουργιών - ο Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ [«Οι ανεξάρτητες αρχές στο κοινοβουλευτικό σύστημα. Σχόλιο» σε: Κ. ΓΩΓΟΥ (επ.), *Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος. Πρακτικά συνεδρίου του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 2002, σ. 248].[\[11\]](#)

12. Πρόκειται π.χ. για τις περιπτώσεις του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και των ανεξάρτητων αρχών στο πεδίο της οικονομίας, οι οποίες πάντως δεν κατοχυρώθηκαν συνταγματικά. [\[12\]](#)

13. Πρόκειται ιδίως για την περίπτωση του Συνηγόρου του Πολίτη και, με μια έννοια (την επιδίωξη δηλαδή της αξιοκρατικής στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης, που εγγυάται βέβαια και την εύρυθμη λειτουργία της), του ΑΣΕΠ.[\[13\]](#)

14. Δηλαδή τα άρθρ. 9 Α εδ. Β' για την Αρχή Προστασίας Δεδομένων, 15 παρ. 2 για το ΕΣΡ, 19 παρ. 2 για την Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών, 103 παρ. 7 για το ΑΣΕΠ και 103 παρ. 9 για τον Συνήγορο του Πολίτη.[\[14\]](#)

15. Βλ. π.χ. ΑΡ. Ι. ΜΑΝΕΣΗ, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος ΙΙ*, Αφοί Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1961 - 1965, σ. 352 επ. [\[15\]](#)

16. Για το ότι το ουσιώδες της αρχής έγκειται στην κατανομή των κρατικών λειτουργιών και στον αμοιβαίο έλεγχο, όχι δε στον «αριθμό» τους, ο οποίος μπορεί να διαφοροποιείται βλ. ΜΑΝΕΣΗ, *Εγγυήσεις*, ό.π., σ. 365 - 366. Ιστορικά παραδείγματα τέτοιων διαφοροποιήσεων βλ. σε Δ. ΔΗΜΟΥΛΗ, *Η διάκριση των λειτουργιών ως συνταγματικός κανόνας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 2002, σ. 52 επ. Πρβλ. την υποστήριξη στις ΗΠΑ μιας «τέταρτης» λειτουργίας στην οποία εντάσσονται οι ανεξάρτητες αρχές, σε ΚΟΥΛΟΥΡΗ (ό.π.) σ. 1159 - 1160. [\[16\]](#)

17. Για μια υποστήριξη της ένταξης των ανεξάρτητων αρχών στο σχήμα της διάκρισης των λειτουργιών, αντίθετα από μια λογική που θα τις εξαιρούσε - ως *nonum* στο πολίτευμα - από το σχήμα αυτό βλ. Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος», *ΤοΣ* 26, 2000, σ. 1165 επ. Πρβλ. αντιθ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Οι ανεξάρτητες* (ό.π.), σ. 248. [\[17\]](#)

18. Βλ. π.χ. ΜΑΝΕΣΗ, *Εγγυήσεις* (ό.π.), σ. 359 επ., ΤΣΑΤΣΟΥ (ό.π.), σ. 142 - 143, ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Μαθήματα* (ό.π.), σ. 287 επ. Πρβλ. γενικότερα την ανάλυση του ΔΗΜΟΥΛΗ (ό.π.), σ. 123 επ. για την «προσαρμοστικότητα» και τις θεωρητικές τάσεις «αποδόμησης» της αρχής. [\[18\]](#)

19. Η «αντίφαση» αυτή μεταξύ των δύο αρχών παραπέμπει στις διαφοροποιημένες προσεγγίσεις για την κατανομή και την ιεράρχηση της εξουσίας είτε στη βάση ενός δημοκρατικού / συγκεντρωτικού προτύπου - που κατ' αρχήν αποστρέφεται τη διάκριση των λειτουργιών - είτε στη βάση ενός εξισορροπητικού προτύπου («checks and balances») - που όχι μόνον δέχεται τη διάκριση αυτή, αλλά την κατανοεί ως διάκριση διαφορετικών «εξουσιών» - και μάλιστα με ιστορικές αναφορές. Βλ. σχετ. ΔΗΜΟΥΛΗ (ό.π.), σ. 49 επ. Για την υπεροχή της Βουλής ως κρατικού οργάνου στο κοινοβουλευτικό σύστημα βλ., αντί πολλών, π.χ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ (ό.π.), σ. 127, 326 επ. [\[19\]](#)

20. Για το ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος κατά πράξεων των ανεξάρτητων αρχών δεν μπορεί να απευθύνεται στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό βλ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟ (ό.π.), σ. 1171 - 1172. [\[20\]](#)

21. Για την αναγκαία σύνδεση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή πρβλ. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ (ό.π.), σ. 552 - 553. Αντίθετος με τον όρο «κοινοβουλευτικός έλεγχος» στην περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών ο Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ [*Οι ανεξάρτητες* (ό.π.), σ. 250 και «Συμπερασματικές παρατηρήσεις» σε: Φ. Ι. ΚΟΖΥΡΗ - Σ. ΜΕΓΓΛΙΔΟΥ (επ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά ημερίδας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 2003, σ. 230], ο οποίος δεν αρνείται, πάντως, την πολιτική ευθύνη των αρχών απέναντι στη Βουλή. [\[21\]](#)

22. Κάτι που δεν προβλέπεται από τον ισχύοντα ΚτΒ. Κατά το άρθρο 138 Α, οι επικεφαλής των αρχών είναι δυνατόν να καλούνται μόνον για απλή ακρόαση στις επιτροπές της Βουλής. «Έλεγχος» για τη δραστηριότητα των αρχών μπορεί να απευθυνθεί στον αρμόδιο υπουργό, στο πλαίσιο του ισχύοντος συστήματος, ο οποίος, ωστόσο, ουσιαστικά δεν έχει αντίστοιχη ευθύνη, αφού οι αρχές είναι ανεξάρτητες. Βλ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Η «ανεξαρτησία»* (ό.π.), σ. 230. [\[22\]](#)

23. Αντίθετος γενικά με την παύση ο Γ. ΚΑΜΙΝΗΣ, ο οποίος δέχεται ορισμένες εξαιρέσεις για λόγους αδυναμίας άσκησης των καθηκόντων ή ανάληψης ασυμβίβαστων καθηκόντων («Οι ανεξάρτητες αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου», *ΝοΒ* 50, 2002, σ. 99 και υποσ. 12). Η παραβίαση της νομιμότητας αποτελεί ωστόσο τον σημαντικότερο λόγο για τον οποίον πρέπει να προβλεφθεί η παύση. [\[23\]](#)

24. Με συνταγματική αναθεώρηση βέβαια, αλλά όχι μόνον. Το άρθρο 101 Α καλύπτει μεν τις συνταγματικά προβλεπόμενες αρχές, δεν αποκλείει όμως τη σύσταση και άλλων με κοινό

νόμο. Ο νόμος αυτός, μάλιστα, μπορεί να προβλέπει εφαρμογή του εκτελεστικού του Συντάγματος ν. 3051/2002, ώστε οι εγγυήσεις ανεξάρτητης συγκρότησης και λειτουργίας να ισχύουν και στην περίπτωση των μη συνταγματικά προβλεπόμενων αρχών. Η διαφορά στην περίπτωση αυτή είναι ότι ο κοινός νομοθέτης μπορεί ελεύθερα να καταργήσει τις τελευταίες. Μια αντίθετη ερμηνεία που θα υποστήριζε ότι ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε μόνον τις πέντε ρητά προβλεπόμενες στο Σύνταγμα αρχές δεν δικαιολογείται, όχι τόσο επειδή έτσι θα έμεναν μετέωρες πολλές ήδη λειτουργούσες μεγάλης σημασίας αρχές στο πεδίο π.χ. της οικονομίας ή των τηλεπικοινωνιών, αλλά κυρίως επειδή θα περιόριζε ανεπίτρεπτα τα περιθώρια δράσης του νομοθέτη: πράγματι, αφού ο νομοθέτης διατηρεί σε κάθε περίπτωση τη δυνατότητα να καταργεί ένα όργανο που ο ίδιος έχει συστήσει, τότε η εξουσία του οργάνου αυτού δεν μπορεί να θεωρείται ανεξέλεγκτη. Αυτή η δυνατότητα του νομοθέτη αποτελεί, άλλωστε, την ασφαλιστική δικλείδα και για την αποφυγή κάποιου αιφνιδιασμού που τυχόν θα επιχειρούσε μια απερχόμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, με την μετάθεση καίριων αρμοδιοτήτων σε πλήθος ανεξάρτητων αρχών, τον οποίον επισημαίνει ο ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ (ό.π., σ. 1168).[\[24\]](#)

25. Αντιθ. εδώ ο ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ (ό.π., σ. 1175, 1176), ο οποίος βλέπει τις αρχές ως θεσμό «ξένο προς τη δημοκρατική αρχή της “υπεύθυνης διακυβέρνησης”», ακολουθώντας βασικά την επιχειρηματολογία της «προνομιάς-στο πλαίσιο-της εκτελεστικής λειτουργίας-κυβέρνησης» στην οποία ασκήθηκε κριτική. Ωστόσο ο αδιαμεσολάβητος κοινοβουλευτικός έλεγχος και η συναφής δυνατότητα επιβολής κυρώσεων που υποστηρίχθηκε στη μελέτη αυτή, φαίνεται αναγκαίος όσο και ικανός όρος για την εμπέδωση της ευθύνης οποιουδήποτε λαμβάνει τις αποφάσεις: οι αρχές «πολιτικοποιούνται» αναπόφευκτα έτσι, πάντως όμως στο πλαίσιο των οργανωτικών βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος.[\[25\]](#)

** Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)*